

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

SÉBASTIEN KIWONGHI BIZAWU

VALTER MOURA DO CARMO

JULIA MAURMANN XIMENES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Valter Moura do Carmo; Julia Maurmann Ximenes; Sébastien Kiwonghi Bizawu – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-047-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

O ano de 2020 tem sido um marco na utilização de tecnologias da comunicação e informação. Neste sentido, o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI adaptou o formato de seu evento presencial no meio do ano para o primeiro Evento Virtual do CONPEDI. Os painéis e grupos de trabalhos foram transmitidos pela plataforma virtual, com participação de alunos e professores do Brasil e do exterior.

No Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas II, a apresentação e debates dos trabalhos ocorreu tranquilamente no dia 29 de julho, sob a coordenação dos professores Julia Maurmann Ximenes, Valter Moura do Carmo e Sébastien Kiwonghi Bizawu.

A problemática recorrente foi a pandemia e os impactos na efetivação dos direitos sociais, assim com o papel do campo jurídico na proteção dos cidadãos mais vulneráveis no momento de incerteza que vivemos.

Na linha de proteção dos vulneráveis, pesquisas sobre Bolsa Família, políticas habitacionais, Benefício de Prestação Continuada ações afirmativas, desigualdade racial, saúde mental e catadores de resíduos sólidos foram apresentadas e discutidas.

Assim, os “invisíveis”, ou seja, cidadãos que não tem voz e que precisam de uma proteção mais assertiva do Estado foram apresentados por intermédio de pesquisas que buscam diferentes estratégias de transformação social.

O desafio do primeiro evento virtual foi alcançado com êxito e vamos continuar pesquisando!

Boa leitura!

#continuepesquisando

Profa Dra Julia Maurmann Ximenes - Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – Universidade de Marília (UNIMAR)

Prof. Dr. Sébastien Kiwonghi Bizawu - Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDH)

Os artigos do Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas II apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM AS A PUBLIC POLICY

Pedro Coelho Marques ¹

Resumo

O presente estudo tem como objetivo analisar o Programa Bolsa Família enquanto uma política pública inerente ao desenvolvimento do país. Examina-se, assim, suas aptidões desde a gênese do programa até os dias atuais no que diz respeito a ações envidadas por cada governo, bem como compara-se com outros programas de transferência de renda latino-americanos e realiza-se apontamentos que corroboram a ideia do Bolsa Família considerado como uma política pública. A pesquisa é do tipo explicativa, tendo sido adotado o procedimento de revisão bibliográfica, análise documental e jurisprudencial e como método, o hipotético-dedutivo.

Palavras-chave: Políticas públicas, Bolsa família, Transferência de renda, Condicionalidade, Desigualdade

Abstract/Resumen/Résumé

This study aims to analyze the Bolsa Família Program as a public policy inherent to the country's development. Thus, it examines its aptitudes from the genesis of the program to the present day regarding actions taken by each government since then, a comparison with other Latin American income transfer programs and notes that corroborate the idea of Bolsa Família considered as a public policy. The research is explanatory, having adopted the procedure of bibliographic review, documental and jurisprudential analysis and the hypothetical-deductive method.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public policy, Bolsa família, Income transfer, Conditionality, Inequality

¹ Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Pelotas. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Pelotas. Advogado.

Introdução

Tema de grande relevância no debate público brasileiro, o Programa Bolsa Família consolidou-se como um instrumento importante na tentativa de abrandar um problema de considerável notoriedade no panorama social do país: a desigualdade.

De forma abrangente, percebe-se o Bolsa Família como um expoente na amplitude de programas de transferência de renda aplicados e implantados na América Latina no período que sucedeu o neoliberalismo da década de 1970 e 1980 — na qual o desemprego e a pobreza atingiram índices altos —, significando uma mudança nas prioridades e diretrizes governamentais e denotando uma interrupção importante do processo através da universalização de direitos sociais através das lutas sociais.

Desde sua criação, o programa demonstra potencial para implementar uma linha de atuação direcionada aos mais pobres, com excelente focalização na pobreza e na extrema pobreza desde os primórdios de sua criação, pelo que se observa da Pesquisa Nacional de Domicílios de 2004, que constatou que 40% dos indivíduos mais pobres recebendo 94% dos benefícios oferecidos pelo Bolsa Família.

Criado a partir da ideia de constitucionalismo dirigente, característica intrínseca da Constituição de 1988, o Bolsa Família caminha na direção da programaticidade de normas constitucionais como aquelas expostas no art. 3º, que expõe os objetivos fundamentais da República e as correspondentes ao título VIII, da Ordem Social, especialmente da seção IV, da Assistência Social.

Na tentativa de elucidar o tema e tecer apontamentos sobre o que de fato é tratado no programa, uma questão desponta no estudo diante da discussão sobre a natureza do Programa Bolsa Família diante da conjuntura social brasileira, pretendendo-se aqui qualificá-la como problema de pesquisa. Neste sentido, determina-se como norte a seguinte questão: O Programa Bolsa Família pode ser considerado uma política pública?

Para que o estudo obtenha sucesso em seu desenvolvimento, em busca de clareza, coerência e coordenação das ideias, a análise do tema perpassa os momentos que antecederam a criação do programa, suas origens, a comparação com programas latino-americanos de transferência de renda, uma breve explanação sobre as condicionalidades e seus motivos de

existência, uma abordagem constitucional e a consideração do programa como política pública.

Enquanto política pública, o programa abandona a ideia de temporariedade — que, destaque-se, acompanhou a gênese dos programas na maioria dos países da América Latina —, e aproxima-se da permanência, que tende a proporcionar mais estabilidade, prestígio e possibilidade de mudança da conjuntura social a um instrumento que tem por principal escopo exatamente uma mobilidade não atingida na hipótese de um Estado ausente.

Percebe-se, assim, a viabilidade, originalidade e oportunidade do estudo, eis que se considerado uma política pública, o Bolsa Família poderá integrar de forma permanente a agenda governamental do Brasil sem que se viva a incerteza de sua aplicação, algo que, diante dos resultados do programa, se demonstraria temerário para os objetivos do país. Através dos instrumentos propostos, o estudo é viável por comparar e aprofundar questões intrínsecas à política pública analisada.

A pesquisa apresenta-se como do tipo explicativa, tem como procedimento a revisão bibliográfica e a análise documental, além de implementar o método hipotético-dedutivo, vez que parte da hipótese de que o Programa Bolsa Família pode ser considerado uma política pública.

1 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A partir da ruptura democrática — e de redemocratização — ocasionada pela Constituição Federal de 1988 no Brasil, acompanhando a mesma tendência que ocorria também em outros países da América Latina, o Programa Bolsa Família demonstra-se como um importante instrumento para compreensão das transformações sociais pelas quais passou o país.

1.1 Aspectos básicos

A partir da ruptura democrática — e de redemocratização — ocasionada pela Constituição Federal de 1988 no Brasil, acompanhando a mesma tendência que ocorria também em outros países da América Latina, o Programa Bolsa Família demonstra-se como

um importante instrumento para compreensão das transformações sociais pelas quais passou o país.

No ano de 1995, em programas tidos como experiências locais em Campinas/SP, Ribeirão Preto/SP, Santos/SP e em Brasília/DF deram início ao que se consolidaria mais tarde como o Programa Bolsa Família. Todos os programas citados possuíam como pressuposto a exigência de uma contrapartida ligada à frequência escolar às famílias participantes para que recebessem o incentivo predeterminado. No que diz com o âmbito federal, o primeiro programa de transferência de renda instaurado foi o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), instituído em 1996 no governo de Fernando Henrique Cardoso (THOMÉ, 2013, p. 116).

Inspirado no programa de Brasília, o governo federal, à época comandado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), criou em 2001 o Bolsa Escola, que foi seguido pelo programa Bolsa Alimentação e, já no governo Lula, o Cartão Alimentação (SOARES; SATYRO, 2009, p. 34). Os programas, no entanto, por serem diferentes e demandarem uma ação coordenada de esforços para que se aplicassem devidamente, encontravam dificuldades na focalização, fato que fez com que o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), no comando à época, unificasse quatro programas — os três citados anteriormente e, adicionalmente, o Vale Gás —, criando o Bolsa Família.

Assim, em outubro de 2003 o Bolsa Família foi oficialmente criado por meio de uma Medida Provisória¹, na qual "o presidente deixa claro o aspecto de concentração do programa nas mãos da federação, controlado por um conselho interministerial" (THOMÉ, 2013, p. 117). Em janeiro de 2004 a MP é convertida na Lei 10.836/2004 e passa a surtir efeitos em relação ao combate a fome, pobreza e outras formas de privação das famílias, provendo a elas uma renda regular desde que condicionalidades sejam cumpridas.

Desta forma, percebe-se que, segundo a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, as condicionalidades são "os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias quanto pelo poder público para ampliar o acesso das famílias a direitos sociais básicos" (BRASIL, 2020). Neste sentido, os veículos do governo consideram as condicionalidades como compromissos de ambos os lados, eis que o poder público também é responsabilizado pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social.

¹ Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/132.htm>

Sob ótica diversa, para Maria Ozanira Silva da Silva (2008, p. 37):

O Bolsa Família inclui no seu desenho o desenvolvimento de ações complementares mediante articulação com outros programas de natureza estruturante, principalmente no campo da educação, da saúde e do trabalho. Para reforçar a participação das famílias nesses programas, o Bolsa Família instituiu o que denomina de condicionalidades, destacando a obrigatoriedade de manutenção de filhos em idade escolar na escola; frequência regular de crianças de 0 a 6 anos de idade aos postos de saúde; frequência de mulheres gestantes aos exames de rotina.

Conforme exposto, não é custoso perceber que o cumprimento das condicionalidades para o recebimento do benefício é apontado por autores como fatores propulsores de subalternização, como explicado por Medeiros (2017, p. 14), que cita o medo que as famílias apresentam quando confrontadas com a possibilidade de perder o benefício diante do não atendimento das condicionalidades por fatores alheios ao seu poder. Em contraposição a isso, o Bando Mundial vê as condicionalidades como importante elemento para a aceitação do Bolsa Família, vez que faz com que a responsabilidade pelo desenvolvimento seja compartilhada com o beneficiário.

Quadro 1. Condicionalidades do Bolsa Família

| EDUCAÇÃO | SAÚDE | ACOMPANHAMENTO |
|---|---|--|
| <p>As famílias devem:</p> <ul style="list-style-type: none"> • matricular as crianças e adolescentes de 6 a 17 anos na escola; • garantir a frequência escolar mensal mínima de 85% para as crianças de 6 a 15 anos; • garantir a frequência escolar mensal mínima de 75% para os adolescentes de 16 e 17 anos que recebem o BVJ; • informar à escola sempre que algum motivo impedir o aluno de ir às aulas; • manter atualizadas as informações de escola das crianças e adolescentes no Cadastro Único. | <p>As famílias devem:</p> <ul style="list-style-type: none"> • levar as crianças até 7 anos para serem vacinadas conforme o calendário de vacinação do Ministério da Saúde; • levar as crianças até 7 anos para serem pesadas e medidas de maneira a terem acompanhados o seu crescimento e desenvolvimento; • levar as gestantes a participarem do pré-natal. | <p>O acompanhamento das condicionalidades é realizado por meio de sistemas específicos e tem como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • monitorar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias, como determina a legislação que criou o Bolsa Família; • responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços e pela busca ativa das famílias mais excluídas e vulneráveis; • identificar, nos casos de não-cumprimento, as famílias em situação de maior vulnerabilidade e orientar ações do poder público para seu acompanhamento. |

Fonte: <<http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/mds-para-voce/carta-de-servicos/gestor/bolsa-familia/condicionalidades>> BRASIL, 2020

A partir de uma perspectiva de inserção, conforme explica Silva (2012, p. 233), a transferência de renda é tida como um mecanismo volta do para a inserção social e profissional dos cidadãos, numa conjuntura de pobreza e desemprego, enquanto percebe-se que em uma perspectiva progressista ou distributivista, trata-se de mecanismo de redistribuição da riqueza socialmente produzida e política de complementação aos serviços sociais básicos que já existem previamente.

A depender da renda mensal e da composição de cada família, os benefícios são variáveis. O benefício básico, no valor de R\$ 89,00, é pago apenas às famílias extremamente pobres, de renda mensal de até R\$89,00 por pessoa. Por outro lado, os benefícios variáveis são cinco, cumulativos para as famílias que comprovem seus requisitos.

Quadro 2. Tipos de benefícios do Bolsa Família

| Benefício | Valor | Regra |
|--|--------------|--|
| Básico | R\$ 89,00 | <ul style="list-style-type: none"> Pago às famílias em situação de extrema pobreza (renda mensal por pessoa menor ou igual a R\$ 89,00), independente se possuem gestantes, nutrizes, crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade em sua composição. |
| Variável | R\$ 41,00 | <ul style="list-style-type: none"> Pago às famílias em situação de pobreza (renda mensal por pessoa menor ou igual a R\$ 178,00) e extrema pobreza que tenham gestantes, nutrizes, crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade; Limite de cinco benefícios por família. |
| Benefício Variável à Gestante (BVG) | R\$ 41,00 | <ul style="list-style-type: none"> Pago a todas as famílias beneficiárias do PBF que tenham gestantes em sua composição; 9 parcelas consecutivas, a contar da data em que a gestação tenha sido identificada no Sistema de Acompanhamento do Bolsa Família na Saúde até o nono mês de gestação. Para isso, as gestantes devem realizar o pré-natal. |
| Benefício Variável à Nutriz (BVN) | R\$ 41,00 | <ul style="list-style-type: none"> Pago a todas as famílias beneficiárias do PBF que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição; Pagamento de seis parcelas consecutivas, a partir do momento que o Responsável Familiar vai até o posto de atendimento do Cadastro Único e atualiza as informações do Cadastro inserindo as informações da criança recém-nascida. |
| Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) | R\$ 48,00 | <ul style="list-style-type: none"> Pago a todas as famílias beneficiárias do PBF que tenham adolescentes de 16 e 17 anos de idade e que estejam frequentando a escola; Limite de até dois benefícios por família; O adolescente beneficiário do BVJ, ao completar 18 anos, continua recebendo regularmente as parcelas do benefício até dezembro do ano de seu aniversário. |
| Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP) | Caso a caso | <ul style="list-style-type: none"> Concedido automaticamente a todas as famílias beneficiárias do PBF que mesmo recebendo outros benefícios do Programa, ainda estejam em condição de extrema pobreza (com renda menor ou igual a R\$ 89,00 por pessoa) independente da presença de crianças e adolescentes entre 0 e 15 anos. Valor calculado caso a caso; O art. 2º, §§ 15 e 16, da Lei Federal 10.836/04, dá esclarecimentos sobre o BSP |

Fonte: <<http://www.social.mg.gov.br/assistencia-social/ptecao-social-basica/bolsa-familia>>
BRASIL, 2020.

Ainda que o Bolsa Família não integre a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), destaque-se que o programa é uma “ação de proteção básica, de natureza assistencial, formada por programas, serviços e benefícios que visam prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições” (MESQUITA, 2007, p. 63). Mesmo que se teça críticas sobre o afastamento do programa dos direcionamentos feitos pelos quatro programas dos quais se originou, o Bolsa Família se assenta no objetivo comum do desenvolvimento, sendo gerido atualmente pelo Ministério da Cidadania.

Cabe lembrar, por conseguinte e conforme já mencionado, que as condicionalidades são alvo de crítica por parte de pesquisadores como Medeiros (2017, p. 13), que aponta que as condicionalidades muitas vezes não podem ser cumpridas pelos beneficiários por fatores alheios a sua vontade, já que o próprio poder público não fornece ao indivíduo os meios e instrumentos para que as concretize. Desta forma, os beneficiários não poderiam ser penalizados pelo não cumprimento das condicionalidades nos casos em que não haja possibilidade de atendimento. Além disso, viver sob o eminente perigo de deixar de receber uma renda da qual depende para as necessidades mais básicas não é benéfico para quem quer que seja.

1.2 Abordagem Constitucional

Considerada um marco na proteção e consagração de direitos sociais — logo de segunda dimensão, tidos como liberdades positivas e representados, principal e inicialmente pela Constituição de Weimar e pelo Tratado de Versalhes — a Constituição Federal de 1988, inspirada pelos referidos documentos, apresentou conceitos nos quais se buscou proteger as camadas socioeconomicamente mais desfavorecidas promover, diante da latente desigualdade, um ambiente mais plural, democrático e igualitário.

A Constituição de 1988, por buscar transformar a sociedade, inevitavelmente prevê fatos tidos como “promessas”, principalmente em suas normas programáticas. Tal fato a coloca, conforme termo cunhado e explorado por Canotilho (2001), como uma constituição dirigente, isto é, uma carta com normas que possuem o condão de vincular o legislador a ponto de impor a obrigação de pugnar por prestações positivas por parte do Estado. Com isso,

atribui-se sistematicidade à Constituição, fazendo com que a transformação da sociedade ocorra coordenadamente.

No entanto, nem sempre assim ocorreu. Segundo Santos (1979), o Brasil praticou o *laissez-faire*, ou seja, o liberalismo econômico com regulamentos somente quanto aos direitos de propriedade, no período entre o anos de 1888 e 1931. Em 1888 foi promulgada uma lei de proteção aos funcionários de estradas de ferro e em 1889 estabeleceram-se férias de 15 dias para trabalhadores de abastecimento de água do Rio de Janeiro, à época capital federal. Em 1891, foi proibido o trabalho de menores de 12 anos de idade. Seguido a isto, em 1919, foi promulgada lei que passou a responsabilizar o empregador por eventuais acidentes que se sucedessem durante a execução de um trabalho (THOMÉ, 2013, p. 76).

A Constituição de 1934 reconheceu em seu corpo alguns direitos sociais, entretanto, com a criação do Estado Novo, em 1937, observou-se um considerável atraso que se demonstrou através de atos como a cooptação dos sindicatos por parte do Estado e também da proibição do direito de greve. Em 1943, percebeu-se o auge da política corporativista quando da promulgação da Consolidação das Leis Trabalhistas, documento que determinou a ampliação da proteção que à época se dava somente em relação a algumas classes, passando a abarcar grande parte dos trabalhadores formais (THOMÉ, 2013, p. 77-78).

A década de 1980 significou, na América Latina, um período de redemocratizações, e.g. Brasil, Argentina, Uruguai, México e Chile (THOMÉ, 2013, p. 81). A partir do fim da ditadura militar, em 1985, o Brasil passou a enfrentar uma forte demanda popular por proteção social e, ao mesmo tempo, sofrer com os problemas financeiros, o que demonstrou-se um desafio para as diretrizes futuras do país.

Tratando de três momentos considerados essenciais para a política social brasileira, Boschi e Lima (2002, p. 195) apontam a era Vargas, de 1930 a 1945, que ampliou a cidadania ainda que a regulasse; o ano de 1966, quando ocorreu a consolidação de leis sociais e o estabelecimento definitivo do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS); e, por último mas não menos importante, a promulgação da Constituição de 1988.

Desta forma, percebe-se a Constituição de 1988 como fundamental na redemocratização e implementação de direitos cidadãos, sendo ela, conforme Huber (1996, p. 143), criadora de fundações para um estado de bem-estar universalista. Ressalte-se que foi com a Carta de 1988 que ocorreu a implementação do Benefício de Prestação Continuada

(BPC), que foi alçado a política pública pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) no ano de 1993.

Assim, fundamental é o fato de que a Constituição norteia, conforme seu art. 3^o, os objetivos para uma sociedade justa e solidária, que pretende erradicar a pobreza e as desigualdades sociais para que possa haver desenvolvimento sem preconceitos e discriminações. Para isso, a Constituição, conforme Vianna (2008, p. 93), visa ao futuro e se empenha programaticamente ao definir os direitos sociais, no terreno das políticas públicas. Deve-se, no entanto, atentar ao fato de que a eleição de um governo de direita nos anos 1990 ocasionou uma tentativa de redução do papel do Estado, o que de certa forma "obscureceu os avanços logrados naquele momento" (THOMÉ, 2013, p. 88).

A focalização na pobreza e extrema pobreza é uma característica intrínseca ao Bolsa Família, e é possível se dizer, conforme se demonstrará mais adiante, que o programa tem sucesso e é eficiente no que diz respeito a esse aspecto. Segundo Silva (2012, p. 240), após um período de orientação de uma ideologia neoliberal, a América Latina viveu uma elevação dos índices de pobreza e desemprego, sendo de extrema importância a interrupção deste processo pela universalização de direitos sociais originados pelas lutas sociais e pela substituição de programas universais por políticas focalizadas na pobreza e na extrema pobreza.

2 NATUREZA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Em que pese o Programa Bolsa Família, por ter sido originado desde quatro programas, ter convivido com complexidade e ineficiência em seu princípio, adotando duas linhas de elegibilidade (pobreza e extrema pobreza), proporcionou aos beneficiários uma mobilidade socioeconômica singular quando comparado a outras tentativas de amenização das desigualdades.

Segundo o IPEA (2019, p. 9), em termos orçamentários, as transferências condicionadas de renda são modestas. No Brasil, em 2016, as despesas do PBF perfizeram

² Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

0,44% do produto interno bruto (PIB), demonstrando-se superior à média obtida em países latino-americanos em 2015. De todo modo, ainda assim tal média é considerada baixa quando confrontamos o número com as despesas previdenciárias e percebemos que ele é quase trinta vezes inferior. Tudo isto nos leva a considerar que o custo-benefício do programa é muito benéfico na busca dos objetivos colocados no art. 3º da Constituição.

Não se deve olvidar, no entanto, que por terem valores relativamente baixos, as transferências são muito boas em aliviar a pobreza, mas só conseguem retirar de fato as famílias dessa situação caso sejam tomadas como referência linhas de pobreza muito baixas (IPEA, 2019, p. 10). Segundo a PNAD de 2017, 70% dos pobres e dos extremamente pobres participavam do programa.

O Programa Bolsa Família encontra-se muito bem focalizado, vez que os 25% de menor renda da população recebem 80% de todos os benefícios. Conforme a Pesquisa Nacional de Domicílios (PNAD) de 2004, os 20% mais pobres da população recebiam 75% de todos os recursos do Bolsa Família, enquanto que os 40% mais pobres recebiam 94%. Tais números consolidam o programa como o sexto do mundo em eficiência na focalização.

Ainda assim, o Programa Bolsa Família é alvo constante de críticas por variados setores da sociedade. As críticas não se resumem ao setor mais à direita — que comumente designa os beneficiários como preguiçosos, que recebem o benefício para esquivarem-se da necessidade de trabalhar — mas são também tecidas pelos mais à esquerda, que discute a efetividade do programa ao mencionar a paliatividade que faz com que o Estado atue como incentivador do consumo sem dar atenção a provisão de serviços (THOMÉ, 2013, p. 129).

Fortalecido durante os anos nos quais o PT esteve no comando do governo federal — quando apresentou aumento de 6,6 para 13 milhões de famílias assistidas no período entre os anos de 2004 e 2010 (BRASIL, 2020) —, o Bolsa Família e os programas de transferência condicionada de renda em geral são vistos de maneira distinta pelos diferentes espectros políticos, o que gera insegurança e incerteza quanto aos rumos de suas diretrizes quando da mudança do governo.

O governo provisório de Michel Temer iniciou por reduzir gastos e dar prosseguimento a um plano de austeridade fiscal, determinando o corte de mais de um milhão de auxílios em 2017 (SILVA, 2017, p. 32). O número de famílias atendidas em setembro de

2019 foi de 13,5 milhões³, totalizando um repasse R\$ 2,5 bilhões. Tal redução de investimentos pôs em risco a continuidade do programa, que segundo Medeiros (2017, p. 15), por não estar previsto na Constituição Federal, não pode ser considerado mais do que um programa governamental e, em tempos em que até os direitos previstos na Constituição vêm sendo desrespeitados, um programa calcado em uma lei pode sofrer sua extinção sem maiores problemas.

No mesmo sentido, o atual governo federal, liderado por Jair Bolsonaro, vem direcionando seus esforços pelo desincentivo constante do programa, conforme se depreende do atraso na concessão do benefício quanto a 3,5 milhões de pessoas⁴, dos cortes dos benefícios durante a situação de calamidade pública decretada em razão da pandemia do COVID-19 e da dissonância da concessão dos novos benefícios entre as diferentes regiões do país. Quanto aos últimos fatos citados, inclusive, houve o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal no sentido de suspender os cortes do Bolsa Família enquanto perdurar a situação. O Min. Marco Aurélio proferiu as seguintes palavras:

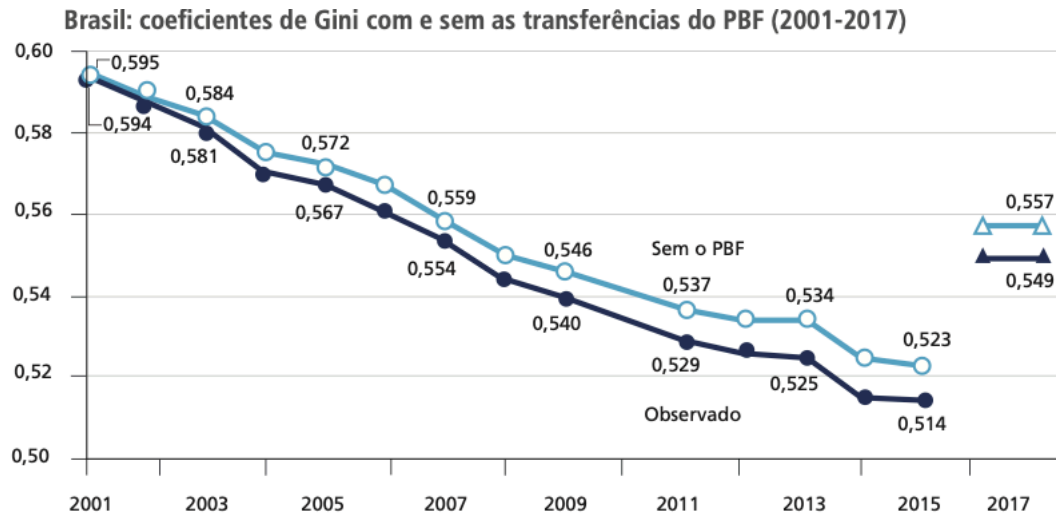
A postura de discriminação, ante enfoque adotado por dirigente, de retaliação a alcançar cidadãos – e logo os mais necessitados –, revela o ponto a que se chegou, revela descalabro, revela tempos estranhos. A coisa pública é inconfundível com a privada, a particular. A coisa pública é de interesse geral. Deve merecer tratamento uniforme, sem preferências individuais. É o que se impõe aos dirigentes. A forma de proceder há de ser única, isenta de paixões, especialmente de natureza político-governamental. (BRASIL, 2020).

Cabe observar que a desigualdade no Brasil foi medida de acordo com o coeficiente de Gini, no qual se detectou uma queda no índice, correspondendo a uma maior igualdade de renda no decorrer dos anos, ou seja, um número mais próximo do zero, que corresponde à completa igualdade. O índice é medido pela chamada curva de Lorenz, que apresenta a proporção acumulada de renda em função da proporção acumulada da população, possibilitando a mensuração de distribuição de renda de maneira mais ampla do que o Produto Interno Bruto (ALVES, 2020).

³ <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2019/setembro/bolsa-familia-atende-mais-de-13-5-milhoes-de-beneficiarios-em-setembro>

⁴ <https://exame.abril.com.br/brasil/bolsa-familia-ja-tem-fila-de-35-milhoes-de-pessoas/>

Quadro 3. Coeficiente de Gini



Fonte: IPEA, 2019.

Segundo Silva (2012, p. 232), a transferência de capital ocasionada pelos programas de transferência de renda condicionada, tendo uma função regulatória com a finalidade de corrigir falhas de seu funcionamento, busca também elevar sua eficiência. Neste sentido, tais programas podem tanto limitar-se a distribuir a renda entre os mais pobres ou, ainda, tirar o capital dos mais ricos e entregar aos mais pobres, a depender da opção política que houver sido tomada.

A Assistência Social, no contexto da Seguridade Social situa-se no campo do direito e assumiu, com a Constituição de 1988, o status de política pública, transpassando a mera designação como favor e caminhando em direção a possibilidade de acesso a todos os indivíduos (SILVA, 2012, p. 234). Em assim sendo, o Programa Bolsa Família pode também ser considerado uma política pública, vez que reduzi-lo à condição de mero programa governamental, restando a mercê da boa vontade e da compatibilidade ou não de suas diretrizes com aquilo que o acredita e prioriza o governo em exercício demonstra-se temerário e contrário a tudo de positivo que o Bolsa Família preconiza e foi exposto no presente trabalho.

Aproximando-se de uma consideração do programa objeto de estudo no presente trabalho, consideramos que o conteúdo constitucional mandamental da conjuntura brasileira aponta para a consolidação do Bolsa Família como uma política pública, em harmonia com o que preceitua Santos (1979) ao delinear que a análise contemporânea de políticas públicas

trata, precisamente, da temática clássica das teorias sociais — a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito, os processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais.

Neste sentido, o assunto é bem explorado por Suplicy (2006, p. 84), pelo que podemos aferir a importância do Bolsa Família como política pública mandatória de esforços governamentais em cumprimento aos preceitos constitucionais previamente expostos:

Na medida em que tiver uma renda garantida e suficiente para assegurar a sua sobrevivência, o trabalhador terá um maior poder de barganha para decidir se aceita ou não as condições de emprego que lhe estão sendo oferecidas. Tipicamente para os trabalhadores no Brasil que, em pleno século 21, ainda são sujeitos à condição de trabalho escravo, a existência de uma renda garantida lhes permite dizer não a qualquer condição de trabalho que possa significar humilhação, risco à saúde ou desrespeito a sua condição de ser humano.

Mesmo pelo fato de o Brasil apresentar uma forte desigualdade em diversos eixos da sociedade — e não somente no que diz respeito à renda —, Thomé (2013, p. 69) salienta que as políticas sociais de saúde e saneamento chegaram com atraso quando comparado com outros países também da América Latina. Isto acaba por reforçar a importância da consideração do Programa Bolsa Família como uma política pública, calcada na Constituição e digna de permanente fomento e prestígio.

Demonstra-se ainda mais apropriado que assim se considere quando percebemos que os partidos políticos participaram do processo de formação das políticas sociais. Segundo Haggard e Kaufman (2008, p. 143), os partidos, representados na esfera governamental — no Legislativo ou no Executivo —, tiveram relevância no estabelecimento de políticas sociais quando comparados com os sindicatos. Houve, portanto, a participação de representantes do povo na escolha pelas políticas sociais a serem adotadas pelo país. A legitimidade para a escolha de um programa social foi dada aos partidos através do voto e, assim pode-se considerar o Bolsa Família, tendo sido instituído mediante lei, apoiado nos preceitos constitucionais da ordem social e econômica como uma política pública a ser continuamente preservada.

A isto, adicione-se o fato exposto por Thomé (2013, p. 113), apontando que muitos dos programas de combate à pobreza na região da América Latina surgiram como resposta às

enormes oscilações da economia e graves crises dos anos 1980. Assim, ainda que, na origem, algumas dessas políticas de proteção social fossem temporárias — e assim, compara-se à condição de mero programa social atribuído de maneira descuidada ao Bolsa Família —, acabaram por tornar-se permanentes devido aos efeitos prolongados das crises, com o aumento do desemprego, da desigualdade e da pobreza. Diante disso percebe-se um argumento a mais para que se considere o programa como uma política pública, demonstrando um cuidado permanente com as características díspares da população do país.

Considerações finais

Considerando a discussão exposta, após apontar as especificidades do Programa Bolsa Família enquanto um programa de transferência de renda condicionado ao cumprimento de requisitos predefinidos, bem como sua gênese e suas características em comparação a outras ações empenhadas no alívio da desigualdade não só no Brasil senão também na América Latina, o presente texto intentou contribuir com a classificação do programa como uma política pública a ser parte do esforço nacional contra a desigualdade.

Partindo de observações elaboradas por pesquisadores, bem como do texto legal e constitucional, verificou-se a plena possibilidade de implementação do Bolsa Família como uma política pública alheia aos interesses de cada grupo que comanda o governo a cada eleição, isto é, o programa é não somente um instrumento paliativo e temporário, mas sim um mecanismo permanente de abrandamento da pobreza e da desigualdade social do Brasil.

Em adição a isto, identificou-se que o Programa Bolsa Família pode ser considerado uma política pública justamente pelo fato de que reduzi-lo à condição de mero programa governamental, que o colocaria a mercê da boa vontade e da compatibilidade ou não de suas diretrizes com aquilo que o acredita e prioriza o governo em exercício demonstra-se temerário e contrário a tudo de positivo que o Bolsa Família preconiza e foi exposto no presente trabalho.

Atente-se ao fato exposto, de que as políticas sociais de saúde e saneamento chegaram no Brasil com certo atraso quando comparado com outros países também da América Latina. Assim, é corroborada a importância da consideração do Programa Bolsa Família como uma política pública, calcada na Constituição e digna de permanente fomento e prestígio.

Mesmo diante de eventual desincentivo do governo quanto ao programa — algo que, pelo exposto, se pode perceber do momento atual — o Bolsa Família, enquanto política pública calcada na Constituição Federal, deve prevalecer e ter continuidade em direção aos objetivos colocados na Carta, eis que por serem indisponíveis para o poder público os rumos a serem tomados, devem ser atendidos constante e continuamente.

Conclui-se, portanto, diante do conteúdo apresentado, em consonância com o que se pesquisou e o que consta não só na lei, como também na jurisprudência e na Constituição Federal de 1988, além de constatados os principais posicionamentos de pesquisadores, que, atendendo a preceitos constitucionais e fundamentais, o Programa Bolsa Família, programa de transferência de renda para a pobreza e a extrema pobreza, pode ser considerado uma política pública a ser continuamente fomentada pelo poder público.

Referências

BOSCHI, Renato; LIMA, Maria Regina Soares. O Executivo e a Constituição do Estado no Brasil. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 24 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Cível Originária 3.359** – Distrito Federal. Relator: Ministro Marco Aurélio. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 20 março 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/marco-aurelio-suspende-corte-bolsa.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas**, 2. ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

HUBER, Evelyne. **Options for social policy in Latin America: neoliberal versus social democratic models**. Londres: Sage Publications/United Nations Research Institute for Social Development, 1996.

IPEA. **Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

MEDEIROS, Mara Rosange Acosta de. **A passagem do 'pente-fino' nas concessões do Benefício de Prestação Continuada e do Programa Bolsa Família: uma breve reflexão.** SOCIEDADE EM DEBATE, v. 23, p. 04-25, 2017.

MESQUITA, Camile Sahl. **O programa bolsa família: uma análise de seu impacto e significado social.** Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós Graduação em Política Social, 2007.

PENA, Rodolfo F. Alves. **Índice de Gini**; Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/indice-gini.htm>. Acesso em 25 de março de 2020.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira.** Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Contrarreforma e "corte" de benefícios: o lucro com a miséria.** Le Monde Diplomatique Brasil. Ano 10, n.123, 2017.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil.** Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1429-1439, Dec. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000600006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 24 Mar. 2020.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (coord.). **O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí.** São Paulo: Cortez; Teresina: Editora Gráfica da UFPI, 2008.

SOARES, Sergei; SATYRO, Natália. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidade futuras.** Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

THOMÉ, Débora. **O Bolsa Família e a social-democracia**, 1. ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

VIANNA, Luiz Werneck. O terceiro poder na Carta de 1988 e a tradição republicana: mudança e conservação. In: OLIVEN, Ruben G.; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Org.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira.** São Paulo: Hucitec, 2008.